



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Gsänger, H.: Marktentwicklungspolitik und Kleinbauern – Korreferat Gruppe C2
„Vermarktungssysteme“. In: Besch, M., Kuhlmann, F., Lorenzl, G. Unter Mitwirkung von
Hanf, C.-H., Riebe, K.: Vermarktung und Beratung. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 20, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1983), S. 427-434.

Marktentwicklungspolitik und Kleinbauern

Korreferat Gruppe C 2 "Vermarktungssysteme"

von

Hans G s ä n g e r , Berlin

1 Einleitung

Die vorliegenden Referate, so unterschiedlich die spezifischen Zielsetzungen, Herangehensweisen und ihr empirischer Bezug auch sein mögen, ergänzen sich doch in vorzüglicher Weise.

Während von OPPENS Beitrag sich der grundsätzlichen Frage nach dem Zusammenhang zwischen Marktzugang und landwirtschaftlicher Produktivität stellt, hebt BASLER auf die immer drängender werdenden Probleme der Ernährungssicherung ab und fragt, inwieweit Verbesserungen der Vermarktungssysteme für lokal produzierte Nahrungsmittel einen nachhaltigen Beitrag zum Ernährungssicherungsziel leisten können. DONHAUSER und de HAEN schließlich fragen nach den Behinderungen für armutsorientierte ländliche Entwicklung durch die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, insbesondere durch die landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik.

Prüft man Schwerpunkte und Politikempfehlungen, dann scheint der größte gemeinsame Nenner der drei Referate ihr explizites Interesse an Problemen der "produktiven Integration" der kleinbäuerlichen, subsistenzorientierten Betriebe in den Entwicklungsprozess zu sein. Gerade diese Orientierung deckt sich wohl auch weitgehend

mit der generellen Herausforderung an eine entwicklungspolitisch engagierte Agrarökonomie, von der neben tragfähigen Erklärungsansätzen und Konzepten auch praktikable Gestaltungsansätze sowohl für die landwirtschaftliche als auch die ländliche Entwicklung erwartet werden. Die folgenden Anmerkungen zu den Ableitungen und Ergebnissen der vorgelegten Referate möchte ich gerne unter das Generalthema "Marktentwicklungspolitik und Kleinbauern" subsummiert sehen.

2 Marktzugang und kleinbäuerliche Produktivität

Die kleinbäuerlichen Produzenten widmen einen Großteil ihrer verfügbaren Ressourcen ihrer Subsistenzproduktion (im afrikanischen Kontext etwa 60-70% ihrer Arbeitsleistungen). Die Subsistenzproduktion läßt jedoch häufig ein erhebliches Produktivitätspotential ungenutzt, und dies, so von OPPEN, weil den Betrieben wegen des fehlenden bzw. unzureichenden Marktanschlusses die Möglichkeit fehlt, ihre Produktion gemäß ihrer jeweiligen komparativen Kosten auszurichten. Allerdings können für kleine Betriebe weder signifikante Zusammenhänge zwischen Marktzugang und Spezialisierung einerseits, noch zwischen Marktzugang und Marktanteil andererseits nachgewiesen werden. Von OPPEN kommt vielmehr zu dem Ergebnis, daß die Gruppe der kleinen Betriebe "unabhängig vom Marktzugang gleichwertig produziert und vermarktet" (S.11). Dieses Ergebnis ist nur insoweit überraschend, als man an einer neoklassischen, eindimensionalen Zielfunktion für kleinbäuerliche Betriebe festhält. Viele empirischen Untersuchungen zeigen jedoch, daß bei Kleinbauern nicht so sehr die Maximierung der Erlöse im Vordergrund steht, als vielmehr die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der eigenen Familie bei Risikominimierung. BASLER weist daher zu Recht darauf hin, daß das Marktangebot "durch die Höhe des betrieblichen Nahrungsmittelüberschusses bestimmt (wird), der seinerseits stark von der Witterung und der Familiengröße und nicht primär vom Preis abhängig ist." Ist der kleinbäuerliche Be-

trieb typischerweise nicht außenorientiert, dann reicht auch nicht die Herstellung von Marktanschluß aus, um die Kleinbauern produktiv ins Marktsystem zu integrieren. Jedoch unabhängig davon, ob der subsistenzbehaftete Kleinbetrieb im Sinne ökonomischer Handlungsrationalität vom Angebot eines verbesserten Marktanschluß Gebrauch macht, ist die infrastrukturelle Anbindung, die Verknüpfung lokaler mit regionalen Märkten zu wirksamen Marktnetzen eine unabdingbare, jedoch nicht hinreichende Bedingung für eine produktive Integration dieser Produzentengruppe.

3 Erzeugernahe Marktpolitik und produktive Integration

Während der Auf- und Ausbau von Marktinfrastrukturen die physische Voraussetzung dafür schafft, daß ertragssteigernde Innovationen und ein eventuelles Mehrprodukt zu angemessenen Kosten eingesetzt bzw. vermarktet werden können, erfordert die produktive Integration der Kleinbauern zusätzlich eine Marktpolitik, die die spezifischen Produktions- und Angebotsbedingungen berücksichtigt. BASLER widmet Teil 2 seines Referates diesem Themenkomplex. Er kommt zu dem Ergebnis, daß der Spielraum für eine angebotsorientierte Erzeugerpreispolitik relativ gering ist, da ja nur der betriebliche Nahrungsmittelüberschuß Zielgröße einer solchen Politik sein kann. Wegen der beobachteten schwachen Preisreaktion des kleinbäuerlichen Angebots müßten die Preisanhebungen sehr kräftig sein, um eine Marktorientierung, d.h. Außenorientierung der Kleinbauern zu erreichen.

Die tatsächlichen Spielräume für eine kleinbauernorientierte Agrarmarkt- und Preispolitik werden durch den "urban bias" (vgl. Gsänger in DIE 1980), der auf die Stärkung der modernen Sektoren hinwirkt, noch weiter eingeschränkt. Weil höhere Verbraucherpreise zu zusätzlichen Lohnforderungen und zu unerwünschten Störungen des strukturellen Transformationsprozesses, sprich: Industrialisierung (Stichwort: Verschiebung der terms-of-trade zuungunsten der Land-

wirtschaft) führen können, sind sie sehr schwer durchsetzbar. Außerdem werden die relativen Preise entsprechend städtischer Konsumpräferenzen (Reis und Weizen statt Hirse und Kassava) und städtischer Kapitalinteressen (Traktorisierung statt Ochsenespanne, Handelsdünger statt lokaler Düngewirtschaft) definiert und festgemacht.

Einer Vergrößerung der gegebenen Spielräume durch eine effiziente Gestaltung der Vermarktungssysteme (Verringerung der Vermarktungskosten, Selbsthilfegruppen im Absatzbereich, Vermarktungsberatung etc.) sind relativ enge Grenzen wegen der hohen investiven Aufwendungen für Marktinfrastrukturen (insbesondere beim Ausbau des Transportwesens) einerseits und des Mangels an qualifiziertem Personal andererseits gesetzt; Entwicklungszusammenarbeit kann hier nur in begrenztem Umfange entlastend wirken.

Der Ausweg, mit Hilfe massiver Subventionierung eine "duale Struktur" der Agrarpreispolitik durchzusetzen, wird zwar von zahlreichen Ländern zur Produktionsankurbelung einerseits und zur politischen wie sozialen Stabilisierung andererseits häufig eingeschlagen, doch stößt diese Politik immer mehr an die Grenzen der Finanzierbarkeit (z.B. Sri Lanka, Indonesien).

4 Armutsorientierte Markt- und Preispolitik und ihre Voraussetzungen

Der von DONHAUSER und DE HAEN diskutierte Fall fasziniert; er scheint paradigmatisch zu sein. Da ist ein Land, das betreibt eine ländliche Entwicklungspolitik, die der Armutsüberwindung verpflichtet scheint, doch die Erfolge bleiben teilweise aus. Der Kleinbäuerliche Sektor entwickelt sich relativ ungünstig, die Reisproduktion stagniert, die Subsistenzanteile sind immer noch sehr hoch (65-75%), und es muß verstärkt importiert werden, um die städtische Versorgung sicherzustellen, da bereits politische De-

stabilisierung (Unruhen) sichtbar ist. Neben programminternen Gründen werden die Ursachen für die ungünstige Entwicklung des Reissektors in den politischen Rahmenbedingungen, und dort vor allem in der landwirtschaftlichen Markt- und Preispolitik vermutet.

Den Autoren ist sicherlich zuzustimmen, daß eine ineffiziente und ineffektive Preis- und Marktpolitik einerseits die Verbraucher über Gebühr belastet und andererseits negative Signale an die Erzeuger weitergegeben hat. Doch selbst wenn es gelingt, die negativen Ansätze durch Nutzung der beschränkten Spielräume abzubauen und ins positive zu verkehren, ist es angesichts der strukturellen Bedingungen der kleinbäuerlichen Produktion zweifelhaft, ob diese Politik die Zielgruppe erreicht und nicht einer lokalen Anpassung und Absicherung bedarf. Sektoral betrachtet wird dieser Politik sicherlich ein Teilerfolg beschieden sein, da die größeren, bereits marktintegrierten Betriebe mit größeren Produktionsanstrengungen reagieren werden, was sich dann statistisch in einem höheren sektoralen Output niederschlägt. So ist zwar eine Politikänderung in der vorgesehenen Richtung sicherlich eine wichtige Voraussetzung für Produktionssteigerung, doch nicht notwendigerweise als armutsorientiert zu kennzeichnen. Es ist sogar recht wahrscheinlich, daß die Einkommensdisparitäten innerhalb des Sektors wachsen, da die subsistenzorientierten Kleinbauern, wenn überhaupt, dann nur in eingeschränktem Umfange, ihre Markterlöse steigern können.

Will man eine armutsorientierte Preispolitik, dann müßten die einzelnen Politikinstrumente so differenziert werden, daß sie die Zielgruppe der ländlichen Armen, d.h. die Kleinbauern, Landlosen etc., auch wirksam erreichen können. Dies erfordert sicherlich eine Ausgestaltung der Preispolitik zugunsten zielgruppenspezifischer Produkte, z.B. durch die Einführung garantierter Aufkaufpreise für subsistenzsichernde Nahrungsfrüchte (vgl. Preispolitik Tanzania, Ellis 1982) und die Veränderung der Produktionsmittelpreise zugunsten zielgruppenspezifischer Produktionstechnologien, wie z.B. die Förderung tierischer Zugkraft durch aktive

Preispolitik bei der Bereitstellung von Gespannen und Bodenbearbeitungsgeräten. Die entsprechende Marktstrukturpolitik müßte sich stärker am Ziel der regionalen Selbstversorgung, denn an nationalen und internationalen Märkten orientieren.

5 Neoklassische Agrarökonomie und Kleinbauern

Angesichts der beschränkten Möglichkeiten, eine wirksame "produktive Integration" der Kleinbauern in das Marktsystem durch eine Anpassung "erprobter Politikansätze" zu bewerkstelligen, ist es wohl opportun, die Rezeptur der neoklassischen Agrarökonomie zu hinterfragen und auf neue, alternative Politikempfehlungen abzuklopfen. Dies geschieht bedauerlicherweise in den Referaten nicht.

Etwas vergrößernd möchte man sagen, daß die Agrarökonomie, insbesondere ihr Teilgebiet "Marktlehre", in ihrem Instrumentenkasten auch kaum andere, als die in den Referaten vorgestellten Politik- und Strategieempfehlungen bereithält. Es soll hier die Hypothese gewagt werden, daß aufgrund ihrer stark auf Quantifizierung und Modellbildung gerichteten Arbeitsweise und ihres Festhaltens am Erklärungsmodell ökonomischer Handlungsrationalität weiterführende Ansätze aus anderen Disziplinen kaum integrierbar sind und deshalb auch nur ungenügend rezipiert werden. Es ist zwar möglich, durch Einbeziehung behaviouristischer Variablen in erweiterte Allokationsmodelle die ungenügende Reaktion von Kleinbauern auf Marktreize zu "erklären", doch gelingt es nicht, kleinbäuerliches Handeln in seinem Verursachungszusammenhang zu "verstehen", was jedoch für die Ableitung wirksamer Politiken sehr bedeutsam wäre.

In neueren soziologischen und politökonomischen Arbeiten (z.B. Williams 76, Hyden 80, Elwert 80) finden sich relevante Ansätze, die von einer "kleinbäuerlichen Produktionsweise" sprechen, die im Gegensatz zur kapitalistischen und sozialistischen durch eine reproduktionsorientierte Zielfunktion und damit hauswirtschaft-

liche Orientierung gekennzeichnet ist. Einem reproduktionsorientierten Bauern ist auch schwer verständlich zu machen, was er durch eine Änderung seiner Produktions- und Lebensweise im Sinne kapitalistischer (d.h. Marktintegration) oder auch sozialistischer (d.h. Verzicht auf selbständige Produktionsentscheidung) Entwicklung gewinnen könnte. Akzeptiert man diesen Erklärungsansatz, dann führt dies in der Konsequenz dazu, daß der Kleinbauer zunächst eher als Konsument, denn als Produzent sich dem Markt nähert. Und genau hier könnte der strategische Ansatzpunkt liegen: Kleinbauern müssen marktabhängig gemacht werden durch Konsumangebot und Steuern, Schulgeld etc., oder sie müssen in sozialistische Produktionsformen gezwungen werden. Dies ist jedoch mit dem Verlust ihrer Autonomie verbunden und führt möglicherweise zu einer Destabilisierung der ländlichen Produktions- und Sozialsysteme (LACHENMANN 1982).

Läßt sich erhärten, daß Kleinbauern auf das traditionelle Förderungsinstrumentarium nur ungenügend ansprechen, ja sich diesem verweigern (Hyden 1980), dann müssen Förderungsprogramme scheitern, die nur die bekannten Förderungsinstrumente anzupassen suchen (vgl. WELTBANK, Aktionsprogramm für Afrika, Washington 1981). Zu fordern wäre vielmehr, die Ansätze einer grundbedürfnisorientierten ländlichen Entwicklungsplanung weiter zu entwickeln, da nur ein dezentrales, partizipatives und sektorübergreifendes Konzept Voraussetzungen bietet, die Zielgruppe Kleinbauern in ihrem sozioökonomischen und soziokulturellen Zusammenhang zu verstehen und angepaßte Programme zu entwerfen.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung. Analyse, strukturelle Bedingungen und Maßnahmen. Schriftenreihe Bd. 64, Berlin 1980

2. ELLIS, F., Agricultural Price Policy in Tanzania, World Development, Bd. 10, Nr. 4, S. 263-283, 1982
3. ELWERT, G., Überleben in Krisen, kapitalistische Entwicklung und traditionelle Solidarität. Zur Ökonomie und Struktur eines westafrikanischen Bauerndorfes, Zeitschrift für Soziologie, Jg. 9, h. 4, Okt. 1980, S. 343-365
4. HYDEN, G., Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry, London, Nairobi, Ibadan 1980
5. LACHENMANN, G., Die Destabilisierung der ländlichen Produktions- und Sozialsysteme, unveröff. Manuskript, Berlin 1982
6. WILLIAMS, G., Taking the Part of Peasants: Rural Development in Nigeria and Tanzania, in: Gutkind a. Wallerstein (eds.), The Political Economy of Contemporary Africa, Beverly Hills 1976
7. WORLD BANK, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action, Washington D.C. 19. 1981